Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 56: El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. Sus fases. Iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y NATURALEZA

A) CONCEPTO. La Doctrina entiende por Procedimiento Administrativo: "el modo de producción formal de los Actos Administrativos".

El art. 149.1.18 CE, de 27 de diciembre de 1978 atribuye al Estado la Competencia Exclusiva para regular el "Procedimiento Administrativo Común".

De acuerdo con el marco constitucional, se promulga la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Es un Procedimiento regulado, como se observa en el **art. 34 LPAC**, que contiene la Producción y Contenido:

1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

Siguiendo a Zanobini un acto administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

El procedimiento administrativo es un instrumento para asegurar que las Administraciones Públicas, al ejercer las potestades administrativas que le confiere la Ley, lo hagan sometidas a criterios de racionalidad. La Administración no es libre para actuar como a bien tenga; existe un procedimiento al que debe ceñirse en el ejercicio de sus funciones administrativas, que supone un límite para que su actuación tenga relevancia jurídica. Así lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia: "el procedimiento administrativo es el *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración" (STC 227/1998, de 29 de noviembre). En definitiva para que la actuación de la Administración tenga relevancia en el mundo jurídico, y por tanto pueda

producir efectos vinculantes para los administrados, debe seguir un procedimiento previamente establecido. Esta exigencia de que la Administración ajuste su actuación a un cauce procedimental para la producción de los actos administrativos, no debe interpretarse en una acepción formalista y ritual. Por el contrario, *el procedimiento administrativo se presenta como una garantía de la adecuación de la actividad administrativa a criterios de objetividad y eficacia, y, también, como una garantía del pleno respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública*. Desde esta óptica, los defectos en la tramitación del procedimiento serán irrelevantes siempre y cuando no menoscaben esta doble finalidad, determinando en caso contrario la invalidez de la resolución adoptada.

Esta doble finalidad del procedimiento administrativo, la recogen García de Enterría y Tomás R. Fernández señalando que, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al mismo tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo. Por lo tanto, esta doble concepción del procedimiento conduce a la exigencia legal de someter toda actuación administrativa al conjunto de trámites y formalidades que conforman el procedimiento administrativo.

En definitiva, se puede entender el procedimiento administrativo como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración

B) NATURALEZA. El profesor García de Enterría, realiza 3 afirmaciones respecto a la Naturaleza del Procedimiento:

1) El Procedimiento es algo Formal

2) El Procedimiento es la Forma Común de actuación de la Administración.

3) El Procedimiento es un Presupuesto de Impugnación, implica que los Vicios del Procedimiento son la base para la interposición de un Recurso Administrativo.

Además, cabe destacar la existencia de un debate en la doctrina jurídica respecto a la consideración de éste, bien como un acto complejo, o bien como un complejo de actos.

El “acto complejo” conlleva entender al procedimiento como un único acto, conformado por toda una serie de actos sin identidad propia. En tal caso, sólo la resolución del procedimiento podría ser impugnada para la garantía de éste.

La idea de “complejo de actos” supone entender que el procedimiento está conformado por una serie de actos, los cuales tienen sustantividad propia y pueden ser objeto de impugnación. No obstante, todos esos actos van dirigidos a la consecución del fin de la Administración. Es esta la postura mayoritaria en la doctrina.

En la actualidad, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha procedido a regular las mencionadas Leyes 30/1992 y 11/2007 y establece una regulación completa y sistemática de las relaciones ad extra entre las Administraciones y administrados, incorporando plenamente los medios electrónicos en dichas relaciones, en ocasiones con carácter obligatorio y, en otras, con carácter potestativo para el ciudadano.

2. SUS FASES. INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dentro de las Fases vamos a analizar: A) Iniciación, B) Ordenación, C) Instrucción y D) Finalización del Procedimiento Administrativo.

A) INICIACIÓN. De conformidad con el art. 54 LPAC:

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado

1) Iniciación de Oficio. Se regula en los arts. 58 a 65 LPAC. Dispone el art. 58 LPAC:

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2) Inicio a Solicitud de Interesado. Se regula en los arts. 66 a 69 LPAC.

Solicitudes de iniciación, art. 66 LPAC:

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

> a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
>
> b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
>
> c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
>
> d) Lugar y fecha.
>
> e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
>
> f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes. (…)

Finalmente, respecto a la Presentación, el art. 16.4 LPAC:

4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

> a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.
>
> b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
>
> c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
>
> d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
>
> e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su

compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

B) ORDENACIÓN. Se regula en los arts. 70 a 74 LPAC. Dentro de la Ordenación podemos mencionar: a) Expediente Administrativo, b) Principios que Informan la Ordenación del Procedimiento y c) Cuestiones Incidentales.

a) Expediente Administrativo, art. 70 LPAC:

1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autentificado y acompañado de un índice, asimismo autentificado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

b) Principios que Informan la Ordenación del Procedimiento. Son los Principios de: 1) Celeridad y 2) Simplificación Administrativa, recogidos en los arts. 71 y 72 LPAC. El art. 71 LPAC señala:

1. El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad. (...)

Y el art. 72 LPAC:

1. De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

c) Cuestiones incidentales, art. 74 LPAC:

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

C) INSTRUCCIÓN. Se regula en los arts. 75 y ss LPAC.

La finalidad de la instrucción es proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución. Esta fase pues, está destinada, por un lado, a la aportación de todo tipo de conocimientos (datos técnicos, jurídicos, elementos de hecho, pruebas practicadas, comprobaciones, etc.), que puede realizar tanto el propio órgano administrativo responsable del procedimiento como otros órganos o los propios interesados, y, por otro, todas las encaminadas a demostrar la veracidad de los datos aportados, finalidad que persigue la práctica de la prueba.

Actos de instrucción, art. 75 LPAC:

1. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

2. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

3. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

4. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

2.3.1. Alegaciones

A diferencia de lo que sucede en el proceso judicial, en el procedimiento administrativo no existe una fase de alegaciones como tal, dado que la LPAC establece que las alegaciones podrán formularse por parte de los interesados en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia (artículo 76).

En ocasiones, la naturaleza del procedimiento exige habilitar un trámite especial de alegaciones de mayor alcance, para aportar al expediente administrativo puntos de vista inicialmente desconocidos y buscar intereses cuya existencia se presume. Este trámite especial de alegaciones, regulado en el artículo 83 de la LPAC, se conoce como trámite de información pública, y suele ser habitual en determinados procedimientos administrativos especiales. Se hará referencia a él posteriormente.

Hay que recordar que los artículos 72 y 86 LPAC facultan a los interesados a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

2.3.2. Informes

Son las opiniones técnicas (en Derecho, Medicina, Economía...) o de oportunidad administrativa, que emiten los órganos administrativos y tienen por objeto servir de mayor fundamento o favorecer el acierto y corrección de la decisión administrativa, porque son informes que emiten instituciones o sujetos con conocimiento técnico o jurídico sobre el objeto del proceso.. En la petición de informe deben concretarse los extremos acerca de los que se solicita; tal informe se emitirá en un plazo de 10 días, excepto disposición expresa que disponga otro plazo.

Los informes, salvo disposición expresa en contra, no son vinculantes (art. 80 LPAC), aunque es posible encontrar informes de naturaleza vinculante en la legislación sectorial, por ejemplo, en materia de modificaciones de una autorización ambiental integrada o de declaración de impacto ambiental.

También se requiere informe vinculante del Consejo de Estado (denominado dictamen previo vinculante) en los supuestos de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Algunas CCAA establecen informes vinculantes en distintas materias, y es común en materia de urbanismo, y algunos Ayuntamientos también han hecho lo propio respecto a materias de su competencia.

Si no se emitiera un informe facultativo en el plazo señalado, las actuaciones proseguirán, sin perjuicio de la responsabilidad que se derivara de su no emisión, salvo que el informe fuera vinculante, en cuyo caso quedan interrumpidos los trámites sucesivos. Es conveniente destacar que el TS, en dos sentencias (SSTS de 25 de febrero de 1981 y de 31 de diciembre de 1989) ha dejado claro que la omisión de un informe preceptivo genera vicio de anulabilidad del acto administrativo correspondiente.

2.3.3. Información pública

Cuando la naturaleza del procedimiento afecte a intereses colectivos definidos, profesionales, económicos o sociales, la legislación puede imponer, o el órgano competente acordar, un período de información pública. Tal trámite se anunciará en el Boletín Oficial que corresponda o, incluso, en la prensa diaria. En el plazo concedido (generalmente no inferior a 20 días), todos cuanto tengan interés de cualquier naturaleza en el procedimiento, y no sólo los interesados, pueden examinar el expediente y presentar las alegaciones oportunas.

Sin embargo, comparecer en el trámite de información pública no confiere por este solo hecho la condición de interesado, si bien otorga el derecho a que la Administración dé una respuesta acerca de las alegaciones presentadas. La incomparecencia en este trámite no obsta a los interesados a interponer el recurso procedente contra la resolución definitiva del procedimiento.

Por último, es importante destacar que este trámite es potestativo de la Administración. Si echamos un vistazo al artículo 83 de la LPAC, observaremos que el legislador ha hecho uso de la expresión “podrá acordar”, pero la legislación sectorial que regule una determinada materia puede imponerlo con carácter obligatorio. Es aquí, y sólo aquí, cuando su omisión generaría causa de anulabilidad del acto administrativo correspondiente (STS de 29 de octubre de 1982). Para ciertos sectores de la doctrina, esta tibieza colisiona con el artículo 105 de la Constitución, que consagra el derecho de audiencia.

2.3.4. Prueba

Con esta fase se acredita, por medio de cualquiera de los medios admitidos en Derecho (Vg., testifical, pericial,...), la realidad de los hechos y circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para resolver el procedimiento.

Por otra parte, los artículos art. 77 y 78 LPAC establecen unos *límites* respecto a las pruebas que soliciten los particulares: las pruebas deben ser "procedentes y necesarias". Por esta razón, dicho artículo dice que el instructor del procedimiento "sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada".

En cuanto a los *medios de prueba*, son admisibles todos los medios de prueba regulados en la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 299 y ss) y en el Código Civil (art. 1215). Por otra parte, los medios de prueba deben ser admisibles en Derecho, esto quiere decir que no es posible valerse de pruebas obtenidas de forma ilícita o con vulneración de los derechos fundamentales.

En cuanto al *período de prueba* oscilará entre los 10 y los 30 días, debiéndose indicar en la notificación correspondiente el lugar, fecho y hora para su práctica (pues la práctica está regida por el principio de contradicción. Los costes de las pruebas pedidas por el administrado serán afrontados por este, excepto que la Administración esté obligada a abonarlos, tal y como indica en artículo 78.3 LPAC. La liquidación de los costes se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

2.3.5. Audiencia al interesado

Como ya sabemos, este trámite viene expresamente reconocido en el artículo 105 de la Carta Magna. Con él, se da participación al interesado en el procedimiento antes de dictar la resolución que corresponda, dándole la oportunidad de examinar el expediente en su totalidad y formular las alegaciones y presentar los documentos que crea convenientes. Esta fase se considera un principio general del Derecho, que en la LPAC está recogido en los artículos 76 y 82. Como garantía adicional, la jurisprudencia repite incansablemente que, como cuestión de orden público, puede apreciarse de oficio.

La audiencia siempre se acordará en el trámite anterior a la formación de la propuesta de resolución y comprende el previo trámite de vista o puesta de manifiesto de las actuaciones habidas por el procedimiento hasta ese mismo momento. Este trámite se practicará en un plazo de entre 10 y 15 días.

La omisión del trámite de audiencia da pie a la nulidad de actuaciones por ocasionar indefensión al interesado. No obstante, se puede prescindir de la audiencia del interesado cuando para la resolución no se tengan en cuenta los otros hechos, alegaciones y pruebas que las presentadas por el interesado. Incluso puede prescindirse de la audiencia, si el interesado renuncia expresamente a ella.

D) FINALIZACIÓN O TERMINACIÓN. Se regula en los arts. 84 y ss LPAC.

Terminación, art 84 LPAC:

1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.

2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

Se permite también la Terminación Convencional, art. 86 LPAC:

1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. (…)

Respecto a la Finalización o Terminación debemos mencionar la 1) Resolución, 2) Desistimiento y Renuncia; y 3) Caducidad.

1) Resolución. Es la Forma normal de Terminación del Procedimiento, art. 88LPAC:

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. (…)

Conforme al art. 21 LPAC, la Administración queda obligada a resolver expresamente los procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte, en el plazo previsto legalmente, que con carácter general se fija en la LPAC en un máximo de 6 meses. Sin embargo, dentro de este margen, cada Administración fija uno para cada procedimiento., que puede ser susceptible de ampliación si el número de solicitudes formuladas impiden razonablemente el cumplimiento de tal plazo, mediante resolución expresa. (Art. 21 de la LPAC). Cuando las normas reguladoras de los procedimientos administrativos no fijen el plazo máximo para resolver y recibir la notificación de la resolución, el plazo será de tres meses. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento de este plazo máximo de resolución expresa y notificación supone la concurrencia de silencio administrativo, que en este caso legitima al interesado o interesados que hubieran presentado la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo en los términos previstos en la LPAC (artículo 21).

Cabe aquí añadir únicamente que la falta de resolución expresa en plazo por parte de la Administración tiene efectos distintos según se trate de procedimientos administrativos iniciados a solicitud de parte interesada (artículo 21 de la LPAC) o de procedimientos administrativos iniciados de oficio (artículo 21 de la LPAC).

Sin embargo, el incumplimiento de dicho plazo, al margen de los efectos del silencio administrativo, no produce otros efectos que la exigencia de responsabilidad del funcionario. Y es que en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá

resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución ("Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley").

2) Desistimiento y Renuncia. Podemos diferenciar: a) Desistimiento por la Administración y b) Desistimiento y Renuncia por los Interesados.

a) Desistimiento por la Administración, art. 93 LPAC:

En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.

b) Desistimiento y renuncia por los interesados, art. 94 LAPC:

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

3) Caducidad. La Caducidad supone la Extinción del Procedimiento, por el transcurso del Tiempo conferido para su ejercicio; art. 95 LPAC:

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le

advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

La Administración queda obligada a resolver expresamente los procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte, en el plazo previsto legalmente, que con carácter general se fija en la LPAC en un máximo de 6 meses. Sin embargo, dentro de este margen, cada Administración fija uno para cada procedimiento., que puede ser susceptible de ampliación si el número de solicitudes formuladas impiden razonablemente el cumplimiento de tal plazo, mediante resolución expresa. (Art. 21 de la LPAC). Cuando las normas reguladoras de los procedimientos administrativos no fijen el plazo máximo para resolver y recibir la notificación de la resolución, el plazo será de tres meses. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento de este plazo máximo de resolución expresa y notificación supone la concurrencia de silencio administrativo, que en este caso legitima al interesado o interesados que hubieran presentado la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo en los términos previstos en la LPAC (artículo 21).

Cabe aquí añadir únicamente que la falta de resolución expresa en plazo por parte de la Administración tiene efectos distintos según se trate de procedimientos administrativos iniciados a solicitud de parte interesada

(artículo 21 de la LPAC) o de procedimientos administrativos iniciados de oficio (artículo 21 de la LPAC).

Sin embargo, el incumplimiento de dicho plazo, al margen de los efectos del silencio administrativo, no produce otros efectos que la exigencia de responsabilidad del funcionario. Y es que en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución ("Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley").

3. LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Con la llegada de la Ley 39/2015, los antiguos procedimientos especiales sancionador y de responsabilidad patrimonial se han convertido en especialidades del procedimiento administrativo común, pasando a regularse enteramente en la citada ley y perdiendo la vigencia los preceptos separados de la antigua Ley 30/1992 que los contenían.

Así, los artículos 63 a 64 Ley 39/2015 se refieren al inicio del procedimiento sancionador, estableciéndose que los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.

No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiendo en todo caso por tal al inculpado.

Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá

realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.

Respecto de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, el artículo 65 determina que cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67.

El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

Respecto de la resolución de estos, son los artículos 90 y 91 los encargados de centrar estas cuestiones.

En el caso de procedimientos de carácter sancionador, además del contenido previsto en los dos artículos anteriores, la resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Respecto de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, el artículo 91 dispone que una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase

procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente.

Además de lo previsto en el artículo 88, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

Por último, cabe citar la Disposición Adicional primera, que se refiere a los procedimientos especiales por razón de la materia. Así, los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.